



# **MINISTERSTWO ROLNICTWA I ROZWOJU WSI**

**Polska wizja Wspólnej Polityki Rolnej wobec wyzwań oceny  
funkcjonowania WPR**

# Spis treści

<b>1. Zagadnienia wstępne.....</b>	<b>3</b>
1.1. Przewidywany zakres oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej .....	4
<b>2. Przyszłość systemu płatności bezpośrednich .....</b>	<b>5</b>
2.1. SAPS a SPS.....	6
2.2. Modulacja .....	7
2.3. Zasada współzależności (cross-compliance).....	8
2.4. Stopień oddzielenia płatności od produkcji (decoupling).....	10
<b>3. Instrumenty rynkowe.....</b>	<b>11</b>
3.1. Rynek zbóż.....	11
3.2. Kwoty mleczne.....	12
3.3 Kwotowanie produkcji skrobi ziemniaczanej .....	14
3.4 Inne instrumenty rynkowe .....	14
<b>4. Sektor biopaliw .....</b>	<b>17</b>
<b>5. Rozwój obszarów wiejskich.....</b>	<b>19</b>
<b>6. Kwestie budżetowe .....</b>	<b>22</b>
<b>7. Zarządzanie kryzysowe.....</b>	<b>24</b>
<b>8. Podsumowanie i rekomendacje.....</b>	<b>26</b>

## 1. Zagadnienia wstępne

Wspólna Polityka Rolna powstała w 1958 r. na mocy traktatu Rzymskiego. Jest jedną z najważniejszych polityk wspólnotowych. Poprzez swoje dwa filary wspiera rolnictwo i obszary wiejskie. Zmieniająca się sytuacja na rynkach rolnych, wymagania konsumentów oraz uwarunkowania międzynarodowe prowadzą do stałych ewolucyjnych zmian tej polityki. Ostatnia poważna reforma<sup>1</sup>, która nadała kształt Wspólnej Polityce Rolnej do 2013 r., miała miejsce w 2003 r. w Luksemburgu. Wśród postanowień dotyczących modyfikacji istniejących instrumentów WPR znalazło się również postanowienie o przeprowadzeniu oceny funkcjonowania WPR (ang. *health check*) w 2008 r.

Komisja Europejska wyda w listopadzie 2007 r. Komunikat w sprawie oceny funkcjonowania WPR, który określi kształt i tematykę dyskusji na ten temat. Wiele państw członkowskich już zajęło stanowiska w najważniejszych dla nich kwestiach, wyprzedzając formalną dyskusję, i promując swój punkt widzenia.

Należy przy tym podkreślić, że istnieje zgoda, iż ocena funkcjonowania WPR nie ma na celu dogłębnej zmiany założeń WPR na lata 2007-2013, gdyż najważniejsze elementy reformy z 2003 r. w tej perspektywie finansowej pozostaną niezmienione.

W 2008/2009 r. planowany jest przegląd finansowania polityk wspólnotowych po roku 2013. Jednym z kluczowych zagadnień będzie wówczas budżet rolny, istnieje bowiem silna presja na jego redukcję.

Wyniki tych przeglądów wyznaczą dalszy kierunek reform WPR po 2013 r. Istotne znaczenie dla przyszłości WPR będzie miało także rozstrzygnięcie negocjacji w ramach rundy Doha Światowej Organizacji Handlu (WTO) oraz stanowiska poszczególnych państw członkowskich odnośnie roli sektora rolno-żywnościowego we Wspólnocie, a co za tym idzie poziomu i formy finansowania polityki rolnej.

Odnosząc się do sytuacji Polski, a także pozostałych nowych krajów członkowskich Unii Europejskiej w kontekście realizacji WPR, należy uwzględnić wnioski wynikające ze sprawozdania z dnia 1 marca 2007 r. Parlament Europejski przyjął Rezolucję w sprawie włączenia nowych państw członkowskich do Wspólnej Polityki Rolnej. Wskazano w niej na niektóre konsekwencje objęcia państw UE-10 WPR. Nowe kraje członkowskie poniosły wysokie koszty społeczne i ekonomiczne w celu dostosowania się do zasad WPR, przyjmując jednocześnie niski poziom początkowy płatności bezpośrednich (25% poziomu mającego zastosowanie w UE) oraz stosunkowo długi okres dochodzenia do ich pełnej wysokości.

Z drugiej strony nowe kraje członkowskie w pełni podlegają zasadom rynku wewnętrznego i wkładu do budżetu, co prowadzi do nierównych warunków konkurencji dla rolników z nowych państw członkowskich. Fundusze przedakcesyjne oraz środki budżetowe na okres 2004 – 2006 tylko częściowo pokryły koszty procesu dostosowania się i integracji rolnictwa i obszarów wiejskich przed i w początkowych latach po akcesji.

---

<sup>1</sup> Wraz z późniejszymi reformami sektorowymi (m.in. cukier, owoce i warzywa, tytoń, skrobia ziemniaczana)

Zgodnie z Rezolucją, właściwą realizację celów WPR w nowych państwach członkowskich utrudnia także niewystarczający poziom finansowania rozwoju obszarów wiejskich, brak skutecznego systemu zarządzania ryzykiem i kryzysami oraz zbyt sztywne przepisy wspólnotowe dotyczące pomocy państwa.

W związku z tym, wszystkie czynniki omawiane w ramach przeglądu śródkresowego WPR (w tym doświadczenia i sytuacja nowych krajów członkowskich w kontekście konsekwencji wcześniejszych decyzji finansowych, dotychczasowe reformy WPR, kwestie różnorodności europejskiego rolnictwa) powinny być właściwie uwzględnione w przyszłych zmianach WPR, będących wynikiem tego przeglądu.

### ***1.1. Przewidywany zakres oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej***

Zapowiedziany przegląd instrumentów WPR ma na celu weryfikację przyjętych rozwiązań w ramach reformy z 2003 r. Obecnie nie jest jeszcze znany zakres przeglądu. Komisja Europejska określi go w listopadzie 2007 r., jednakże w świetle wypowiedzi przedstawicieli KE można oczekiwać, iż debata obejmie następujące zagadnienia:

- **Przyszły kształt płatności bezpośrednich**, w tym poziom oddzielenia płatności od wielkości i struktury produkcji rolnej (*decoupling*), kwestia ujednoczenia systemu płatności bezpośrednich między państwami, w tym ujednoczenia wysokości stawek.
- Dyskutowane będzie **rozszerzenie instrumentu modulacji**, czyli przesunięcia części środków z filaru I (rolniczego) do II (obszary wiejskie). Oczekuje się, iż KE może wnioskować o zwiększenie obowiązkowej modulacji z poziomu 5% stopniowo do 13% w 2010 r. Polskę instrument ten zacznie obowiązywać w momencie osiągnięcia poziomu płatności bezpośrednich w państwach UE-15, czyli zgodnie z obecnym stanem prawnym od 2013 r.
- **Uproszczenie zasady współzależności<sup>2</sup>** (*cross-compliance*), jako kontynuacja wniosków z raportu Komisji Europejskiej z 29 marca 2007 r.
- **Budżet.** Ocena funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej nie wniesie istotnych zmian do budżetu WPR na lata 2007-2013, mogą jednak nastąpić przesunięcia środków z I do II filaru, jeżeli uzgodniony zostanie wyższy poziom obowiązkowej modulacji. Możliwe będą również zmiany wysokości finansowania instrumentów interwencji rynkowej. Zmiany budżetowe mogą jednak nastąpić w ramach przeglądu budżetu wspólnotowego w 2008/2009 r. i dotyczyć okresu po 2013 r.
- **Instrumenty rynkowe**

W ramach oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej będą poruszane kwestie dotyczące poszczególnych mechanizmów rynkowych WPR (ewentualne zmiany możliwe przed 2013 r.). W zakresie rynków rolnych przewiduje się, iż dyskusja

---

<sup>2</sup> Po polsku używana jest też nazwa *wzajemna zgodność*.

dotyczyć będzie kwotowania produkcji, w szczególności w sektorze mleka oraz dalszego ograniczenia interwencji (m.in. zboża, mleko).

Istotna dla Polski będzie propozycja likwidacji kwot mlecznych po 2015 r. Komisja Europejska argumentuje ją utrzymującą się dobrą koniunkturą światową na produkty mleczarskie i potrzebą wykorzystania tej sytuacji dla rozwoju sektora mleczarskiego UE. Zakłada się stopniowe zwiększanie produkcji mleka poprzez wzrost kwot produkcyjnych oraz obniżanie kar za przekroczenie limitów.

Dyskusja odnośnie aspektów rynkowych WPR związana jest również z procesem liberalizacji handlu artykułami rolno-żywnościowymi w ramach WTO. Od wyniku ewentualnego porozumienia lub jego braku w ramach negocjacji rundy Doha zależeć będzie w dużej mierze stopień zwiększenia dostępu do rynku wspólnotowego dla importu z krajów trzecich oraz warunki dyskusji w przyszłości nt. poziomu wsparcia producentów rolnych.

- **Zarządzenie kryzysowe**

Dyskusja może objąć również działania ułatwiające zarządzanie kryzysami. Głównym powodem jest zwiększenie (w związku z liberalizacją handlu-WTO) ryzyka epidemii a także klęsk żywiołowych (zmiany klimatyczne).

Jednocześnie, z postępującą liberalizacją handlu z zagranicą oraz ograniczaniem interwencji rynkowej, rośnie ryzyko prowadzenia działalności, a maleje stabilizacja na rynkach rolnych UE. Tym samym wzrasta potrzeba stosowania instrumentów zabezpieczających w razie wystąpienia nagłych niespodziewanych strat w produkcji lub w dochodach rolników.

## **2. Przyszłość systemu płatności bezpośrednich**

Polska stoi na stanowisku, że ocena funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) powinna doprowadzić do takich zmian we Wspólnej Polityce Rolnej, które będą chronić interesy wszystkich państw członkowskich oraz zostaną uzasadnione faktyczną sytuacją rolnictwa w poszczególnych państwach członkowskich. Chęć „odchudzenia budżetu UE” oraz stanowisko państw członkowskich wobec trendu liberalizacji światowego handlu nie może być jedyną przesłanką do zmian w systemie płatności bezpośrednich. Różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego między państwami członkowskimi i regionami Unii stają się bardziej widoczne, tak więc priorytetem winno być niwelowanie tych różnic poprzez zaakcentowanie zasady solidarności, przede wszystkim w obszarze Wspólnej Polityki Rolnej.

Polska opowiada się za rozwojem Wspólnej Polityki Rolnej ukierunkowanej na zrównoważony rozwój gospodarczy na obszarach wiejskich, uwzględniającej podtrzymanie cennych naturalnych zasobów w regionach oraz zapewnienie odpowiedniego poziomu zatrudnienia i dochodów w rolnictwie. Działalność rolnicza przyczynia się do aktywizacji zawodowej na wsi, kształtowania krajobrazu na obszarach wiejskich oraz zapewnia bezpieczeństwo żywnościowe mieszkańców Wspólnoty. Pozaprodukcyjne funkcje sektora

rolnego powinny mieć zapewnione wsparcie publiczne, które z powodzeniem może spełniać instrument płatności bezpośrednich realizowanych w oderwaniu od produkcji rolnej.

## **2.1. SAPS a SPS**

Polska opowiada się za utrzymaniem możliwości stosowania obecnego modelu systemu płatności bezpośrednich w nowych państwach członkowskich do 2013 r. w formie jednolitej płatności obszarowej SAPS.

Należy jednak pamiętać, że zastosowanie mechanizmu *'phasing-in'* oznaczało konieczność uzupełniania poziomu wsparcia bezpośredniego producentów rolnych z budżetów krajowych nowych państw członkowskich (CNDP). Działanie to było konieczne w celu neutralizowania nierównych warunków konkurencji w ramach rynku wewnętrznego, choć oznaczało *de facto* ustanowienie krajowego źródła finansowania WPR. Opierając się o doświadczenia zebrane w ramach kilkuletniego obowiązywania systemu SAPS/CNDP Polska pragnie odnotować, że rozwiązanie to nie doprowadziło do wyeliminowania różnic w wysokości, charakterze i kierunkach wsparcia w ramach Unii Europejskiej. Wynika to z bezpośredniego uzależnienia wsparcia od zróżnicowanej kondycji budżetów narodowych w danym roku budżetowym. Dodatkowo przyczyniło się do braku przejrzystości warunków funkcjonowania gospodarstw rolnych między państwami członkowskim. Bazując na tych doświadczeniach można stwierdzić, że zmiany służące renacjonalizacji finansowania WPR doprowadzą do pogłębienia nierównych warunków funkcjonowania na jednolitym rynku rolnym i naruszenia traktatowej zasady solidarności finansowej w ramach WPR.

Docelowo system płatności bezpośrednich w UE powinien zostać ujednoczony w ramach nowych i starych państw członkowskich by zapewnić rolnikom jednakowe warunki konkurencji (rolnicy powinni działać w podobnych warunkach finansowych).

Polska zgłasza postulat docelowej jednolitej stawki płatności bezpośrednich na hektar w UE-27. System taki zapewni jednakowe warunki konkurencji oraz uproszczenie zarządzania płatnościami bezpośrednimi. Jednocześnie biorąc pod uwagę istniejące w ramach systemu jednolitej płatności (SPS<sup>3</sup>) specyficzne wsparcie dla niektórych sektorów Polska powinna mieć możliwość w ramach obecnie stosowanego systemu jednolitej płatności obszarowej (SAPS) lub w ramach SPS stosowania częściowego wsparcia powiązanego z produkcją, tak długo jak będzie ono funkcjonowało w krajach UE - 15.

Polska wprowadziła w 2004 r. system płatności obszarowych SAPS, który jako niepowiązany z produkcją nie zakłóca warunków konkurencji. Jest wsparciem dochodów rolniczych ale nie stwarza zachęt i preferencji dla określonych kierunków produkcji. Polska chciałaby utrzymać ten system do 2013 r., jako system prosty w administrowaniu, przyjazny dla rolników i realizujący istotne cele polityki rolnej. Przejście na system jednolitych płatności (SPS) oznaczać będzie nowe wyzwania dostosowawcze:

- konieczność budowy skomplikowanego, kosztownego systemu informatycznego;

---

<sup>3</sup> *Single Payment Scheme*

- nowy system zarządzania płatnościami bezpośrednimi;
- odpowiednie przygotowanie administracji, rolników i służb doradczych.

Wprowadzenie przyznawania praw do płatności nie tylko skomplikuje system zarządzania płatnościami (głównie ze względu na skalę zjawiska w Polsce – około 30 mln działek rolnych jest obecnie objętych systemem płatności bezpośrednich), ale też spowodować może zakłócenia w obrocie ziemią rolną. Gdyby w wyniku oceny funkcjonowania Wspólnej Polityki Rolnej zostały wprowadzone zmiany w płatnościach bezpośrednich to wprowadzenie systemu SPS przed 2013 r., w Polsce byłoby nieuzasadnione ze względu na powyższe powody. Zgodnie z obecnym stanem prawnym nowe państwa członkowskie mogą stosować system jednolitej płatności obszarowej SAPS do końca 2010 r. (Rumunia i Bułgaria mogą stosować system SAPS do końca 2011 r.), z możliwością przedłużenia systemu z sankcją finansową przewidującą zamrożenie wysokości płatności na poziomie 70%. Komisja Europejska proponuje jednak obligatoryjne przejście na system SPS ze skutkiem od 2011 r., bez możliwości przedłużenia SAPS.

W tym kontekście wydaje się, iż najbardziej zrównoważonym rozwiązaniem jest utrzymanie możliwości przedłużenia SAPS do 2013 r. na dotychczasowych warunkach, jednak bez sankcji finansowej w postaci zamrożenia poziomu płatności. Rozwiązanie to wynika m.in. z faktu, iż proces uproszczenia systemu płatności jednolitej jest zadaniem ciągłym, a zmiana reguł przyznawania płatności na okres dwóch lat generowałaby zbyt duże koszty administracyjne. W okresie dwóch lat poprzedzającym zakończenie stosowania SAPS w 2013 r. rolnicy objęci tym systemem będą i tak kontrolowani pod kątem spełnienia większości wymogów zasady współzależności<sup>4</sup>. Trudno zatem dopatrzeć się interesu ogólnego Wspólnoty w konieczności przejścia na system SPS w 2011 r.

## **2.2. Modulacja**

Wprowadzony mechanizm modulacji (obowiązkowej lub dobrowolnej) w strukturze finansów unijnych pełni funkcję przesunięcia środków z filaru I do filaru II - czyli powoduje zmniejszenie środków na płatności bezpośrednie i zwiększenie środków na rozwój obszarów wiejskich. Jednym z argumentów wspierających mechanizm modulacji jest adresowanie pomocy do rolników realizujących określone cele w ramach programów rozwoju obszarów wiejskich. Obowiązkowa modulacja nie dotyczy Nowych Państw Członkowskich do czasu uzyskania pełnych płatności bezpośrednich (zakończenia okresu *phasing-in*). Z modulacji wyłączone są gospodarstwa mniejsze, otrzymujące rocznie do 5 tys. euro płatności bezpośrednich. Zgromadzone środki z tytułu modulacji w 80% wykorzystywane są w kraju na rozwój obszarów wiejskich natomiast 20% tych środków podlega dystrybucji między państwa członkowskie wg określonych kryteriów.

Polska uważa, że należy w większym stopniu wykorzystać środki z modulacji na alokację do regionów słabiej rozwiniętych w celu zmniejszania różnic między obszarami wiejskimi w państwach członkowskich. Istnieją obawy, że w obecnym kształcie modulacja przyczyniać się

---

<sup>4</sup>Patrz str. 8.

może do pogłębiania różnic rozwojowych między państwami członkowskimi. To zaś stałoby w sprzeczności z podstawowym celem wspólnotowej polityki regionalnej, jakim jest niwelowanie różnic i dysproporcji między regionami UE.

Polska z rezerwą podchodzi do propozycji zwiększenia poziomu modulacji. Dalsze zwiększanie współczynnika modulacji z obecnych 5% do 10% (pojawiają się takie propozycje ze strony przedstawicieli KE) będzie trudne do zaakceptowania w Polsce, ze względu:

- na skutki budżetowe (środki w II filarze wymagają dofinansowania publicznego);
- oraz zbyt niski udział środków przeznaczonych na alokację między państwami.

Polska stoi na stanowisku, iż ewentualne zwiększenie stawki obowiązkowej modulacji powinno być bezpośrednio sprzężone ze zwiększeniem skali alokacji środków uzyskanych w ten sposób na likwidowanie dysproporcji w regionach słabiej rozwiniętych w oparciu o obiektywne kryteria.

Ze względu na fakt, że polskie rolnictwo charakteryzuje się dużym udziałem gospodarstw małych, otrzymujących kwoty płatności poniżej 5 tys. euro, modulacja obejmie gospodarstwa obszarowo większe powyżej ok. 25 ha, które są zdolne do konkurencji na Jednolitym Rynku.

Jednocześnie obowiązywanie mechanizmu modulacji w nowych państwach członkowskich powinno następować według harmonogramu pierwotnie obowiązującego w państwach UE-15. Zastosowanie w pierwszym roku obowiązywania mechanizmu zwiększonej w ramach przeglądu *health-check* stawki modulacji mogłoby *de facto* doprowadzić w przypadku większych gospodarstw do utrzymania poziomu wsparcia mniej więcej w granicach wielkości z okresu 2011-2012, co negatywnie odbiłoby się na równowadze dochodowej i pozycji konkurencyjnej tych gospodarstw oraz prowadziłyby do problemów natury społecznej i politycznej, gdyż gospodarstwa te nie osiągnęłyby faktycznie w 2013 r. poziomu wsparcia producentów z UE-15.

Kwoty pochodzące z koperty na płatności bezpośrednie poprzez mechanizm modulacji będą zwiększać kwotę przeznaczoną na wspieranie programów rozwoju obszarów wiejskich. Efektywność tych środków w procesie zmian zachodzących w rolnictwie i na obszarach wiejskich zależy będzie od ich alokacji, czyli od tego na jakie działania będą przeznaczone. W polskim rolnictwie istnieje nadal potrzeba wspierania modernizacji gospodarstw i zwiększania wartości dodanej (w tym jakości produkcji).

### **2.3. Zasada współzależności (*cross-compliance*)**

Rolnictwo pełni określone funkcje na rzecz społeczeństwa. Prowadzenie w odpowiedni sposób produkcji rolniczej sprzyja zachowaniu różnorodności biologicznej na obszarach wiejskich oraz podtrzymaniu walorów krajobrazowych. Są to działania rolnicze przyczyniające się do poprawy stanu środowiska naturalnego. Intensywne metody gospodarowania w rolnictwie powodują znaczące szkody w środowisku naturalnym. Uwzględniając nadwyżki żywności na obszarze Wspólnoty brak jest uzasadnienia do



stwarzania zachęt przy pomocy środków publicznych (w tym płatności bezpośrednich) do zwiększania produkcji rolniczej.

Celem politycznym mechanizmu *cross-compliance* jest rozbudowanie systemu kontrolowania i sankcjonowania rolników w celu spełnienia oczekiwań społeczeństwa wspólnotowego. Rolnicy spełniający te oczekiwania mają prawo do pełnej wysokości płatności z budżetu Wspólnoty. Rolnicy z nowych państw członkowskich nie powinni być traktowani mniej korzystnie w tym zakresie, tym bardziej jeśli w równym stopniu mieliby uczestniczyć w realizacji interesu ogólnego Wspólnoty i poddać się regułom kontroli i sankcjonowania.

W związku z tym, w opinii nowych państw członkowskich, tempo wdrażania wymogów *cross-compliance* powinno być bezpośrednio sprzężone z tempem dochodzenia rolników w nowych państwach członkowskich do pełnej wysokości płatności bezpośrednich. Takie podejście powinno być akceptowalne dla wszystkich państw członkowskich, ponieważ nie daje żadnych nowych przywilejów nowym państwom członkowskim, a jedynie dąży do uwzględnienia faktycznej sytuacji panującej w systemie płatności bezpośrednich.

Celem nowych państw członkowskich nie jest uzyskanie jakiegokolwiek nadzwyczajnej derogacji, lecz jedynie takie skonstruowanie okresu wdrażania *cross-compliance* w przygotowywanej zmianie bazowego rozporządzenia Rady, by odzwierciedlało faktyczną kwotę płatności bezpośrednich wypłacanych w nowych państwach członkowskich. W praktyce oznacza to, że pełne wdrożenie *cross-compliance* nie powinno nastąpić wcześniej, niż z chwilą uzyskania 100% płatności (bez uwzględnienia *top-up*).

Polska przyjęła wszystkie zobowiązania wynikające z ustawodawstwa wspólnotowego w zakresie ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt i bezpieczeństwa żywności. Pełne wsparcie dochodów producentów rolnych realizujących wszystkie wymogi w nowych państwach członkowskich powinno być równe wsparciu udzielonemu producentom w UE-15. Wdrażanie stopniowe wymogów *cross-compliance* wiąże się nie tylko ze względami ekonomicznymi (koszty poniesione na dostosowanie) ale i co najważniejsze z odbiorem społecznym wśród rolników. Społeczeństwo akceptuje ideę dodatkowych wymagań, która stanowi legitymizację dla strumieni finansowych płynących z budżetu państwa do gospodarstw rolnych. Rolnicy są gotowi ponieść dodatkowe obciążenia finansowe wynikające z wdrożenia wymogów prowadzenia produkcji rolniczej, jednakże pod warunkiem uzyskania pełnych płatności bezpośrednich.

W związku z powyższym proponujemy, by pełne wdrażanie mechanizmu współzależności rozpocząć w 2013 r., czyli wtedy, gdy poziom wypłacanych polskim rolnikom płatności osiągnie poziom 100% poziomu płatności w krajach UE-15, lub stopniowo już od 2009 r., ale w dwuletnich odstępach czasowych dla poszczególnych pakietów załącznika III: A. 2009 / B. 2011 / C 2013 – rozpoczęcie wdrażania *cross-compliance* od 2009 r. Stanowisko polskie zakłada realizację wszystkich wymogów dopiero od 2013 r., a więc z chwilą uzyskania pełnego poziomu płatności. Pozwoli to na wydłużenie czasu dostosowania i uniknięcie redukcji płatności, a tym samym większe środki uzyskane w ramach płatności bezpośrednich mogą posłużyć na dostosowanie gospodarstw do obowiązujących standardów.

#### ***2.4. Stopień oddzielenia płatności od produkcji (decoupling)***

Stosowane obecnie różne systemy płatności bezpośrednich w poszczególnych państwach Unii Europejskiej powodują zakłócanie warunków konkurencji w rolnictwie. Zasada płatności oddzielonych od produkcji (*decoupling*) powinna być stosowana we wszystkich państwach członkowskich w tym samym czasie oraz po ujednoczeniu stawki wsparcia.

Zasada płatności niepowiązanych z produkcją wymaga zdefiniowania nowych kryteriów dla tych płatności, które nie będą oparte na danych historycznych takich jak np. plon referencyjny, gdyż wobec nowych wyzwań dla WPR te parametry nie mają już dalszego uzasadnienia.

Płatności bezpośrednie powinny być uzależnione od spełnienia przez rolników aktualnych wymogów z zakresu utrzymania ziemi w dobrej kulturze rolnej oraz realizacji produkcji rolniczej w sposób niezagrażający środowisku naturalnemu i bezpieczeństwu żywności. Płatności bezpośrednie oddzielone od produkcji sprzyjają poprawie alokacji zasobów produkcyjnych oraz lepszemu dostosowaniu produkcji do sytuacji rynkowej.

### **3. Instrumenty rynkowe**

#### ***Rynkowe aspekty oceny funkcjonowania WPR***

W czerwcu 2007 roku, w ramach procesu uproszczenia technicznego WPR, zostało osiągnięte porozumienie polityczne odnośnie utworzenia jednolitej Wspólnej Organizacji Rynków Rolnych (WORR), która od 1 stycznia 2008 r. zacznie zastępować stopniowo dotychczasowe 21 WORR. Celem uproszczenia technicznego jest przegląd ram prawnych, procedur administracyjnych oraz mechanizmów zarządzania w celu usprawnienia, zwiększenia opłacalności i osiągnięcia bieżących celów politycznych w bardziej skuteczny sposób, bez zmiany polityk leżących u ich podstaw (decyzji politycznych). Utworzenie jednolitej WORR poprzedziło ocenę funkcjonowania WPR, w ramach której będzie realizowane uproszczenie polityczne, polegające na zmianie podjętych decyzji politycznych, a co za tym idzie warunków funkcjonowania rynków rolnych oraz realizacji programów rozwoju wsi.

Z dotychczasowych zapowiedzi Komisji Europejskiej wynika, iż w ramach uproszczenia politycznego podjęty zostanie temat eliminacji niewykorzystywanych, lub uruchamianych sporadycznie instrumentów interwencyjnych. Zdaniem Komisji nie wszystkie istniejące mechanizmy interwencji rynkowej są efektywne w rozwiązywaniu współczesnych problemów rolnictwa europejskiego i nie odpowiadają obecnym uwarunkowaniom funkcjonowania rynków rolnych. Komisja już w ramach uproszczenia technicznego podjęła próbę eliminacji skupu interwencyjnego na rynku wieprzowiny nie realizowanego od 30 lat, jednakże wówczas Polska, oraz większość państw członkowskich uznały, iż taka zmiana wykracza poza zakres uproszczenia technicznego. Polska w ramach przeglądu WPR powinna zwrócić uwagę, iż od dawna niewykorzystywane mechanizmy interwencyjne stanowią swoistą siatkę bezpieczeństwa (z ang. *safety net*), która może być wykorzystana w przypadku nagłego spadku cen w danym sektorze, spowodowanym zmianą koniunktury na rynkach światowych.

#### **3.1. Rynek zbóż**

Doświadczenia Polski wynikające z członkostwa w Unii Europejskiej wskazują na potrzebę dostosowania istniejących instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej na rynku zbóż do nowych warunków wynikających z poszerzenia Unii Europejskiej.

W pierwszej kolejności zarysowują się potrzeby zmiany zasad stosowania instrumentów stabilizujących sytuację rynkową we Wspólnocie. W wyniku rozszerzenia UE na wschód, zwiększył się obszar Wspólnoty oraz dystans, jaki musi pokonać zboże, które jest eksportowane z krajów takich jak Czechy, Słowacja, Polska, Węgry do głównych rynków zbytu (Afryka Północna, Bliski Wschód).

Obecne zasady udzielania wsparcia do eksportu zbóż z wolnego rynku, stawiają w uprzywilejowanej pozycji kraje znajdujące się bliżej rynków zbytu, podczas gdy kraje położone w trudnej lokalizacji borykają się z problemem zagospodarowania nadwyżki zbóż. Tym samym prowadzi to do utrzymywania się w krajach o trudnej lokalizacji cen rynkowych

na poziomie najniższym we Wspólnocie. Ceny te są często poniżej poziomu ceny interwencyjnej, co zachęca oferentów do sprzedaży zbóż na zapasy interwencyjne. Obniża to również dochody producentów zbóż.

Dla krajów o najkorzystniejszej lokalizacji względem głównych rynków zbytu eksport zbóż z wolnego rynku z zastosowaniem refundacji stał się podstawowym elementem umożliwiającym utrzymywanie cen rynkowych zbóż na poziomie wyższym od ceny interwencyjnej. Wsparcie eksportu jest udzielane nawet wówczas, gdy ceny rynkowe przewyższają cenę interwencyjną, czyli nie występują przesłanki do podejmowania działań interwencyjnych.

Kontynuacja obecnej polityki zarządzania rynkiem zbóż prowadzi do pogłębienia różnic w poziomie wsparcia cen na jednolitym rynku Wspólnoty oraz jego destabilizacji w regionach o trudnej lokalizacji.

Zdaniem Polski niezbędne jest zmodyfikowanie zasad udzielania wsparcia eksportu do zbóż z wolnego rynku, tak aby w połączeniu z systemem interwencji na rynku wewnętrznym umożliwiały realizację podstawowego celu jakim jest stabilizacja rynku oraz zapewnienie godnego poziomu życia ludności wiejskiej w sektorze zbóż.

Należy zastanowić się nad możliwościami poprawy przepływów zbóż wewnątrz Wspólnoty, aby zniwelować różnice między regionami stale nadwyżkowymi i stale niedoborowymi. Najbardziej uzasadnione z ekonomicznego punktu widzenia są przepływy między najbliższymi sąsiadami. Z tego też względu stosowane instrumenty, zwłaszcza wsparcia eksportu zbóż z wolnego rynku nie powinny ich zakłócać.

Dobrym przykładem rozwiązań wychodzących na przeciw oczekiwaniom Polski było rozwiązanie jakie Komisja Europejska zastosowała w lipcu 2006 r. przy sprzedaży zbóż z zapasów interwencyjnych na eksport do krajów trzecich (Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 990/2006). Wówczas uwzględniając postulaty Polski Komisja Europejska w pierwszej kolejności rozpoczęła sprzedaż zbóż z krajów znajdujących się w trudnej lokalizacji, zapewniając tym samym sprawną realizację sprzedaży zbóż poprzez zastosowanie odpowiedniego poziomu wsparcia. Tak duża skuteczność tego instrumentu była możliwa jedynie dzięki regionalnemu podejściu do rozwiązywania problemów.

Godnym rozważenia jest wprowadzenie rozwiązania umożliwiającego wsparcie eksportu zbóż z wolnego rynku jedynie z krajów, w których ceny rynkowe są na poziomie lub poniżej poziomu ceny interwencyjnej. Przyjęcie takiego rozwiązania zapobiegnie wdrażaniu instrumentu wsparcia rynku w sytuacji, kiedy w danym kraju taka potrzeba nie występuje. Umożliwi również wspieranie rynku tam gdzie jest to wymagane. Zastosowanie tego rozwiązania skoordynuje *działania* prowadzone na rynku wewnętrznym Wspólnoty (zakupy interwencyjne) ze wsparciem eksportu.

### **3.2. Kwoty mleczne**

Uzgodniona w Luksemburgu w 2003 r. reforma Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej objęła także rynek mleka. Zdecydowano wtedy, iż system kwotowania produkcji mleka

będzie utrzymany do roku kwotowego 2014/2015, a ceny interwencyjne masła i odtłuszczonego mleka w proszku zostaną poddane stopniowej redukcji w latach 2004-2007.

Redukcja ww. cen interwencyjnych zakończyła się w lipcu 2007 r. Jednocześnie do czerwca 2007 r. Unia Europejska zaprzestała stosowania dopłat do przetwórstwa i refundacji eksportowych<sup>5</sup>. Wynikało to z realizacji reformy WPR na rynku mleka oraz utrzymujących się wysokich cen produktów mleczarskich na rynkach światowych.

W ciągu ostatniego roku nastąpiła zmiana sytuacji popytowo-podażowej na światowym rynku produktów mleczarskich. W następstwie rosnącego popytu na tłuszcz mleczny i białko mleczne, światowe ceny produktów mleczarskich znacznie wzrosły.

Stymuluje to zainteresowanie unijnych eksporterów wywozem produktów mlecznych, co dodatkowo utrzymuje ceny na rynku wewnętrznym UE na wysokim poziomie. Rosnące ceny produktów mlecznych powodują również wzrost cen surowca.

Pierwsze informacje o możliwych środkach przejściowych, mających na celu stopniowe odchodzenie od kwotowania, pojawiły się w listopadzie 2006 r. Były to:

- stopniowe zwiększanie krajowych ilości referencyjnych wszystkim państwom członkowskim UE;
- stopniowe zmniejszanie opłat za przekroczenie krajowych ilości referencyjnych;
- bilansowanie przekroczenia produkcji mleka na poziomie UE, a nie na poziomie państwa członkowskiego;
- umożliwienie przepływu ilości referencyjnych między państwami członkowskimi UE.

Z powyższych środków największą szansę zaakceptowania wydają się mieć dwa pierwsze, tj. stopniowe podwyższanie kwot krajowych albo obniżanie wysokości kar za przekroczenie.

Polska jest przeciwna, aby już dzisiaj zajmować stanowisko w sprawie zniesienia kwotowania produkcji mleka, nie mniej wnioskuje o stopniowe zwiększanie krajowych ilości referencyjnych, jednak w sposób i w skali, które nie zagrażą, stabilności rynku mleka w UE.

Zwiększanie krajowych ilości referencyjnych powinno być zróżnicowane między poszczególnymi krajami członkowskimi. Tempo wzrostu powinno być szybsze w krajach, w których:

- poziom tych ilości jest szczególnie restrykcyjny dla sektora mleczarskiego, tzn. ma miejsce przekraczanie krajowych ilości referencyjnych;
- występuje spadek produkcji mleka na samozaopatrzenie i wzrost popytu krajowego na mleko z produkcji towarowej;

---

<sup>5</sup> Do nielicznych wyjątków należy mechanizm dopłat do prywatnego przechowywania masła, subsydiowanie spożycia mleka i przetworów mlecznych w placówkach oświatowych oraz dopłaty do sprzedaży masła dla organizacji prowadzących działalność niedochodową.

- krajowe ilości referencyjne są zbyt niskie w stosunku do liczby ludności i popytu na produkty mleczarskie.

Biorąc powyższe pod uwagę Polska proponuje zwiększanie krajowych ilości referencyjnych o 2-5% rocznie dla krajów, w zależności od specyficznej sytuacji w danym państwie członkowskim.

### ***3.3 Kwotowanie produkcji skrobi ziemniaczanej***

Biorąc pod uwagę dotychczasowy kierunek prac Komisji Europejskiej można się spodziewać propozycji rezygnacji z systemu kwot. W tej sytuacji, Polska powinna postulować utrzymanie systemu kwotowania jako gwarancji stabilności na tym rynku. Jednocześnie, Polska powinna się opowiedzieć za utrzymaniem dotychczasowego systemu płatności bezpośrednich w tym sektorze, w ramach którego 60% tych płatności jest powiązane z produkcją. Ponadto, Polska powinna podtrzymać dotychczas prezentowany, w latach 2004 i 2006, postulat zwiększenia kwoty produkcji wspieranej skrobi ziemniaczanej dla Polski ze 144 985. ton do 180 tys. ton. Za takim zwiększeniem kwoty dla Polski przemawia wzrost zapotrzebowania wewnętrznego, odpowiednie, istniejące już moce produkcyjne, a także fakt, iż w ostatnich latach limity produkcji i limity wsparcia finansowego produkcji skrobi ziemniaczanej w skali UE nie były w pełni wykorzystane.

### ***3.4 Inne instrumenty rynkowe***

#### ***Refundacje eksportowe***

Polska powinna się opowiedzieć za tym, aby obecne instrumenty refundacji eksportowych mogły być stosowane przez UE jak najdłużej i w dotychczasowej skali. Tym samym, w przypadku braku porozumienia w ramach WTO, zdaniem Polski, niedopuszczalna byłaby dobrowolna rezygnacja przez UE ze stosowania refundacji eksportowych. Refundacje eksportowe są nierozłącznym elementem systemu interwencji rynkowej UE, gwarantującym jego skuteczność.

W przypadku jednak osiągnięcia porozumienia w ramach WTO, Polska powinna postulować jak najdłuższe utrzymanie refundacji eksportowych, szczególnie w sektorach najsilniej narażonych na zwiększone ryzyko rynkowe wynikające z jednoczesnej redukcji ceł. Należy wziąć pod uwagę znaczenie poszczególnych sektorów w stabilizowaniu europejskiego rynku rolno-spożywczego. Refundacje eksportowe mają kluczowe znaczenie na rynku zbóż, mleka, mięsa i cukru.

#### ***Interwencja publiczna***

System interwencji rynkowej w ramach WPR, pomimo dotychczasowych reform, pozostaje głównym elementem wsparcia i stabilizacji cen i dochodów rolniczych, co potwierdzają m.in. analizy prowadzone przez OECD. Tym samym, istotna redukcja wsparcia cenowego (*market price support*), jaka miała miejsce w toku dotychczasowych reform, nie pomniejszyła w istotny sposób roli systemu interwencji rynkowej z punktu widzenia traktatowych celów

WPR. Z tego też względu, Polska powinna się opowiedzieć za zachowaniem wszystkich dotychczasowych instrumentów interwencji w dotychczasowym kształcie. Stanowisko takie powinno się odnosić także do instrumentów, które nie są efektywnie stosowane w sposób ciągły i które czasem nie były stosowane przez długi okres czasu. Polska dała wyraz temu przekonaniu w czasie debaty nad uproszczeniem technicznym wspólnotowych organizacji rynków rolnych, jaki dokonał się w latach 2005-2006, sprzeciwiając się wykreśleniu z prawodawstwa wspólnotowego mechanizmu interwencyjnego skupu na rynku wieprzowiny. Polska powinna podtrzymać prezentowany wtedy argument, iż niestosowanie tego mechanizmu od wielu lat nie jest dowodem na to, iż jest on niepotrzebny, a świadczyć może jedynie o braku woli do jego zastosowania w przypadku wystąpienia sytuacji kryzysowych.

W przypadku jednak, gdyby Wspólnota zmuszona była ograniczyć system interwencji rynkowej w związku z nowym porozumieniem w ramach WTO, Polska powinna opowiedzieć się za utrzymaniem jak największej skali interwencji w ramach nowych uwarunkowań w WTO. W przypadku, gdyby pojawiła się propozycja zawarcia porozumień WTO, którego realizacja ograniczałaby możliwości stosowania przewidzianych w zreformowanej WPR instrumentów interwencji rynkowej, byłoby to sprzeczne z mandatem negocjacyjnym Komisji Europejskiej i Polska powinna sprzeciwiać się zawarciu takiego porozumienia. Ponadto odnośnie propozycji ograniczenia systemu interwencji rynkowej, Polska powinna już na tym etapie wyraźnie sygnalizować, iż wzorem poprzednich reform, redukcje cen instytucjonalnych produktów rolnych, będące konsekwencją takiego ograniczenia interwencji, powinny być rekompensowane bezpośrednim wsparciem dochodów. Należy zauważyć, iż argument ten, nawet jeżeli okazałby się niedostatecznie skuteczny w dążeniach do uzyskania nowych płatności bezpośrednich, byłby bardzo istotny w nadchodzącej dyskusji na temat: wielkości budżetu wspólnotowego, wysokości płatności bezpośrednich i w kwestii tzw. renacjonalizacji finansowania WPR.

### ***Dodatkowe instrumenty ochrony rynku (klauzule ochronne SSG i ceny wejścia)***

W warunkach postępującej liberalizacji handlu (umowy dwustronne UE z krajami trzecimi, negocjacje rundy Doha w ramach Światowej Organizacji Handlu), konieczne jest, aby UE utrzymała możliwość stosowania taryfowych instrumentów ochrony rynku, tzn. cen wejścia i specjalnych klauzul ochronnych SSG. Instrumenty te służą przeciwdziałaniu niebezpieczeństwu wystąpienia negatywnych zjawisk na poszczególnych sektorach rolnych UE w wyniku nadmiernego importu bądź importu po niskich cenach.

Dodatkowo, Polska postuluje modyfikację zakresu towarów, względem których UE ma prawo stosowania SSG, w celu uwzględnienia towarów wrażliwych dla nowych krajów członkowskich, które wstąpiły do UE w 2004 i 2007r. Z punktu widzenia Polski, do zakresu SSG powinny być dodane mrożone owoce miękkie i wiśnie, oraz sok jabłkowy.

Ponadto, Polska sygnalizuje możliwość zwiększenia skuteczności mechanizmu SSG w ramach UE. Przepisy wewnętrzne UE uzależniają możliwość nałożenia dodatkowej opłaty celnej w ramach SSG od spełnienia szeregu dodatkowych warunków, które nie są wymagane

przez przepisy WTO. Konieczność dopełnienia tych dodatkowych warunków (zwłaszcza pracochłonna analiza zasadności wprowadzenia tych opłat pod kątem sytuacji na danym rynku) jest czynnikiem utrudniającym nałożenie dodatkowej opłaty celnej, a tym samym utrudnia szybkie przeciwdziałanie negatywnym skutkom nadmiernego importu/importu po niskich cenach.



## 4. Sektor biopaliw

W zakresie wspierania odnawialnych źródeł energii w sektorze rolnym Polska uważa za niezbędne:

- zwiększenie, poczynając od 2008 roku, wspólnotowej powierzchni gwarantowanej objętej dopłatami do produkcji roślin energetycznych;
- zniesienie mechanizmu *phasing-in*<sup>6</sup>, w odniesieniu do działek rolnych, na których uprawiane są rośliny przeznaczone na cele energetyczne i biopaliwowe;
- uzależnienie zgody na ewentualną liberalizację importu biomasy z krajów trzecich od pełnego wykorzystania wspólnotowych możliwości surowcowych i wytwórczych.

Ze względu na duże znaczenie biomasy i biopaliw dla spełnienia celów, przyjętych przez Radę Europejską w marcu 2007 roku, wsparcie dla produkcji rolnej na cele energetyczne powinno być traktowane priorytetowo.

Obowiązujący w UE limit powierzchni upraw roślin dla celów energetycznych, ustalony na poziomie 2 mln ha, zostanie w najbliższym okresie przekroczony, co spowoduje obniżenie stawki ustalonej na poziomie 45 EURO/ha. Przekonanie o przekroczeniu limitu wynika z obecnego poziomu produkcji biodiesla i bioetanolu w UE. Szacuje się, że zgłoszenie zapotrzebowania na dopłaty tylko do upraw rzepaku na obecnym poziomie produkcji biodiesla spowoduje znaczące przekroczenie limitu 2 mln ha upraw roślin dla celów energetycznych, którym przysługuje dopłata z funduszy UE. Problemem do rozwiązania pozostaną dopłaty do upraw przeznaczonych do produkcji bioetanolu (zboża, buraki cukrowe, ziemniaki) oraz biomasy przeznaczonej do wytwarzania energii cieplnej i elektrycznej (wierzba energetyczna, miscant itp.). Komisja powinna rozważyć zwiększenie limitu powierzchni oraz maksymalnej kwoty przeznaczonej na dopłaty, aby utrzymać zasadę dopłaty 45 EURO/ha. Biorąc pod uwagę fakt, że wykorzystanie płatności do powierzchni upraw energetycznych w UE-15 na przestrzeni 3 lat obowiązywania podwajało się licząc rok do roku i osiągnęło za 2006 r. poziom około 1,3 mln ha, a także zważywszy na potencjał powierzchni upraw rolnych w nowych 12 krajach UE oraz potrzeby energetyczne UE 27, limit winien ulec znaczącemu zwiększeniu.

Sytuacja polskich producentów surowców przeznaczonych na cele energetyki odnawialnej w dalszym ciągu istotnie różni się od sytuacji producentów, surowców energetycznych pochodzenia rolniczego, w państwach UE-15. W państwach UE-15, rolnik dostarczający produkty rolne do produkcji biopaliw (np. rzepak) może wnioskować o 100% aktywacji uprawnień do płatności jednolitej, jak również o premię energetyczną (45 EUR/ha). W nowych państwach członkowskich mechanizm premii energetycznej wprowadzono od 2007 r., rolnik może wnioskować o premię do upraw energetycznych (45 EUR/ha) oraz jedynie o 40% stawki jednolitej płatności obszarowej. Oznacza to, że z powodu

---

<sup>6</sup> Stopniowe dochodzenie do pełnej stawki płatności obszarowej.

obowiązywania stawki *phasing-in* w Polsce, aż do roku 2013 poziom wykorzystania potencjału produkcji biomasy najprawdopodobniej pozostanie na niezadowalającym poziomie. Doprowadzi to w Polsce do utrudnień w realizacji powszechnie obowiązujących na poziomie UE celów proponowanych przez Radę Europejską oraz spowoduje znaczne różnice w wykorzystaniu potencjału produkcji biomasy w obrębie Unii. Jednocześnie, korzyści wynikające ze wzrostu popytu na biomasę zostałyby w większości skonsumowane przez rolników z UE-15.

W zakresie pokrywania potrzeb na biomasę za optymalną dla Polski uznaje się sytuację, w której dopuszcza się częściowe zaspokajanie popytu na surowiec poprzez import spoza UE, uzależniając zgodę na ewentualną liberalizację tego importu od pełnego wykorzystania wspólnotowych możliwości surowcowych i wytwórczych. W UE-27, pomimo podejmowania szeregu działań, przez Parlament i Komisję Europejską, zmierzających do szerszego wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym biomasy pochodzenia rolniczego do dnia dzisiejszego nie sporządzono bilansu potrzeb oraz możliwości surowcowych w zakresie biomasy pochodzenia rolniczego. Przemysł elektroenergetyczny jak też paliw ciekłych (w skali UE-27 oraz Polski) nie określiły obecnego oraz docelowego zapotrzebowania na energię pochodzącą z biomasy. W naszej ocenie w UE istnieje nierównomierny dostęp do biomasy energetycznej w stosunku do zapotrzebowania, co oznacza, że w niektórych krajach występuje jej deficyt, szczególnie przy założeniu zwiększającego się obowiązkowego udziału energii odnawialnej w tym biopaliw w ogólnym bilansie energii.

Polska stoi na stanowisku, że zgoda na ewentualną liberalizację importu biomasy czy też biokomponentów z krajów trzecich do UE powinna być poprzedzona sporządzeniem bilansów potrzeb i możliwości produkcji przez poszczególne kraje członkowskie UE.

Poprawa bezpieczeństwa energetycznego w pierwszej kolejności polega na wykorzystaniu różnych rodzajów surowców pochodzenia krajowego, a dopiero w dalszej od dywersyfikacji kierunków dostaw tych surowców.

Zastąpienie importu paliw (surowców) ropopochodnych i gazu importem biomasy czy też biopaliw nie poprawi tego bezpieczeństwa, dlatego też niezbędne jest wykorzystanie zasobów własnych. Surowce energetyczne pochodzenia rolniczego powinny być wykorzystywane lokalnie – transport przyczynia się do emisji dwutlenku węgla. Ograniczanie emisji dwutlenku węgla przez wprowadzanie większego zużycia energii ze źródeł odnawialnych i biopaliw powinno mieć charakter globalny. Nie można dopuszczać do powstania sytuacji, w której osiągnięte zostaną przez kraje UE wymogi odnośnie udziału OZE, a jednocześnie emisja będzie generowana poprzez transport surowców lub gotowych produktów do UE. Istnieje również ryzyko nadmiernej eksploatacji ziemi uprawnej w krajach trzecich pociągająca za sobą zagrożenia dla produkcji żywności oraz ochrony środowiska (ograniczenie bioróżnorodności czy wylesianie), jak też negatywny wpływ na zmiany klimatu.

## 5. Rozwój obszarów wiejskich

Wspólna Polityka Rolna, obok jednolitego rynku i warunków makroekonomicznych ma decydujący wpływ na funkcjonowanie polskiego rolnictwa i wsi. Wobec wyzwań związanych z nowymi oczekiwaniami konsumentów europejskich, globalizacją oraz presją wynikającą z uwarunkowań w WTO, konieczne jest właściwe ukierunkowanie pomocy w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Drugi filar WPR wydaje się być znacznie bardziej elastycznym narzędziem kreowania zmian strukturalnych oraz skuteczniejszą zachętą do wprowadzania prorozwojowych rozwiązań. Niemniej należy pamiętać, iż w przypadku polityki rozwoju obszarów wiejskich konieczne jest zagwarantowanie współfinansowania z budżetu krajowego i ograniczone są możliwości skierowania wsparcia na rozwiązanie problemów konkretnego sektora.

Istotny element europejskiej wartości dodanej WPR leży w objęciu wsparciem nie tylko rolnictwa, ale także szerzej rozumianych obszarów wiejskich. Bez polityki wobec obszarów wiejskich, realizowanej na poziomie wspólnotowym nie byłyby możliwe znaczące transfery dla pozarolniczych podmiotów zlokalizowanych na obszarach wiejskich, a polityka wobec wsi byłaby ograniczona wyłącznie do wsparcia dla gospodarstw rolnych.

WPR w ramach rozwoju obszarów wiejskich, poprzez pakiet działań wspomagających modernizację, ma szansę łagodzić wpływ globalizacji. Polityki krajowe w długim okresie byłyby mniej skuteczne od WPR w przygotowywaniu rolnictwa do konkurencyjności na globalnym rynku. WPR może odgrywać rolę funduszu na rzecz łagodzenia skutków niepożądanych zmian w rolnictwie, wynikających z procesu globalizacji.

Także z punktu widzenia uzgodnień ze Światową Organizacją Handlu należy zwrócić uwagę, iż wsparcie rozwoju obszarów wiejskich, o ile nie zakłóca istotnie warunków konkurencyjności, nie jest w chwili obecnej objęte ograniczeniami w ramach uzgodnień z WTO.

Poza płatnościami bezpośrednimi i mechanizmami rynkowymi, dla Polski ogromne znaczenie ma wsparcie w ramach II filara Wspólnej Polityki Rolnej. Obszary wiejskie, które obejmują w Polsce ponad 90% powierzchni kraju, mają ogromne znaczenie zarówno z punktu widzenia ekonomicznego, społecznego jak i środowiskowego.

Podstawę wsparcia rozwoju obszarów wiejskich stanowi koncepcja wielofunkcyjnego charakteru rolnictwa i obszarów wiejskich. Zakłada ona wzmocnienie ekonomiczne gospodarstw rolnych i wzrost konkurencyjności sektora rolno-spożywczego, z jednoczesnym zapewnieniem instrumentów na rzecz różnicowania działalności gospodarczej w kierunku tworzenia alternatywnych źródeł dochodów, polepszania jakości życia mieszkańców obszarów wiejskich, a także zachowania dziedzictwa kulturowego wsi.

Równie ważnym aspektem, poza funkcjami ekonomicznymi i dobrymi warunkami dla rozwoju społecznego, jest ich rola w zachowaniu i odtwarzaniu walorów krajobrazowych oraz zasobów przyrody, tj. zachowanie dobrego stanu ekologicznego wód i gleb, bogactwa siedlisk i różnorodności biologicznej.

W związku z tym istotne jest kontynuowanie wsparcia dla obszarów wiejskich, w tym zarówno sektora rolniczego, jak i pozarolniczego „rozwoju wsi, przy wykorzystaniu potencjału rozwojowego tychże obszarów i uwzględnieniu doświadczeń i potrzeb nowych krajów członkowskich. Polityka rozwoju obszarów wiejskich powinna być prowadzona w sposób zintegrowany i zapewniający komplementarność między instrumentami II filara WPR, a innymi działaniami, w tym w ramach polityki spójności.

W latach 2007-2013 Polska jest największym beneficjentem programów rozwoju wsi w UE. Sytuacja ta jednak może ulec zmianie w kolejnej perspektywie finansowej, poprzez zmniejszenie transferów do Polski i przeniesienie ich np. do Bułgarii i Rumunii. W takiej sytuacji dodatkowe kwoty uzyskane z modulacji mogłyby zasilić pulę środków finansowych przeznaczanych na rozwój rolnictwa i obszarów wiejskich. Modulacja w tym przypadku byłaby instrumentem służącym przesunięciu środków z I filaru do filaru II kosztem grupy średnich i dużych gospodarstw. A zatem bardzo ważnym aspektem przy formułowaniu polskiego stanowiska w sprawie modulacji będzie wielkość otrzymywanego przez Polskę środków w ramach przyszłego PROW.

Dla Polski wsparcie rozwoju obszarów wiejskich jest niezmiernie ważne, między innymi ze względu na ogromne potrzeby inwestycyjne w polskim rolnictwie oraz konieczność zapewnienia szerokiego wsparcia dla rolnictwa i obszarów wiejskich. Instrumenty wsparcia rozwoju obszarów wiejskich powinny dać możliwość rozwoju i doganiania (*catching-up*) rolnictwa w EU-15.

Potrzeba modernizacji wynika m.in. z konieczności dostosowania do warunków konkurencji na rynkach zewnętrznych, gdyż materialne środki do produkcji rolnej wykorzystywane w rolnictwie charakteryzują się dużym zużyciem i długim czasem wykorzystania. „Twardym” działaniom inwestycyjnym (takim jak modernizacja gospodarstw rolnych czy przetwórstwo) powinny towarzyszyć działania „miękkie” takie jak szkolenia, doradztwo, promocja, itp.

W interesie całej UE jest zmniejszenie luki cywilizacyjnej pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi poprzez m.in. wyrównywanie różnic w ramach sektora rolnego w porównaniu do innych, nowocześniejszych państw UE oraz usuwanie ogromnych dysproporcji istniejących w poszczególnych krajach.

Zdaniem Polski sposób przyznawania środków finansowych na drugi filar WPR powinien uwzględniać potrzeby rozwojowe nowych państw członkowskich, zwiększając spójność UE, tak aby można było wspólnie podejmować wyzwania w obliczu konkurencji zewnętrznej. Konieczne jest wypracowanie takiego algorytmu alokacji środków na drugi filar WPR, który będzie uwzględniał potrzeby rozwojowe obszarów wiejskich w regionach o gorszej sytuacji ekonomiczno-gospodarczej. Należy przy tym wziąć pod uwagę iż pozostawienie tych obszarów bez odpowiedniego wsparcia pogłębia różnice rozwojowe i dysproporcje w całej UE. Środki na rozwój obszarów wiejskich, obok polityki spójności powinny w efektywny sposób pomóc nadrobić te różnice i przyczynić się do dynamicznego rozwoju całej Wspólnoty.

Polska jest dostarczycielem wielu dóbr publicznych takich jak różnorodność biologiczna czy tradycyjny krajobraz. Do zachowania tych wartości przyczynia się II filar WPR, odpowiadając na oczekiwania obywateli całej UE. Uwzględniając znaczący wkład nowych państw członkowskich w podtrzymanie tych wartości konieczne jest dalsze wspieranie rolników w ich roli strażników krajobrazu i dostarczycieli pozaprodukcyjnych dóbr publicznych.

Biorąc pod uwagę rosnące zainteresowanie konsumentów, a także w związku z narastającym procesem globalizacji w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich powinno znaleźć się miejsce dla instrumentów wsparcia produktów regionalnych oraz żywności wysokiej jakości. Ocalenie unikatowych produktów, głęboko zakorzenionych w tradycji europejskiej m.in. przez wsparcie w ramach II filaru WPR, nie powinno być kwestionowane. Także wsparcie dla produkcji żywności wysokiej jakości m.in. ze względu na jej własności zdrowotne i środowiskowe wyznacza jeden z kierunków, który nie może zostać pominięty w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich.

Należy także rozważyć tworzenie nowych możliwości wspierania zorganizowania rynków rolnych w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich, co być może pozwoliłoby na częściowe zrekompensowanie strat związanych z liberalizacją obrotu handlowego.

Należy jednocześnie rozważyć możliwość włączenia w ramach wsparcia rozwoju obszarów wiejskich działań, które pozwolą zrekompensować wycofywanie instrumentów rynkowych, jeżeli takie będzie miało miejsce. Jednym z możliwych rozwiązań jest modyfikacja pod tym kątem działania ONW. Wsparcie finansowe gospodarowania na obszarach górskich i innych obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania (ONW) będzie funkcjonowało w obecnym kształcie do końca 2009 roku. Po tym czasie instrument ulegnie modyfikacjom. W związku z powyższym, w ramach dyskusji nad przyszłym kształtem ONW, należy rozważyć powstanie komponentu mającego zrekompensować wycofywanie instrumentów rynkowych.

## 6. Kwestie budżetowe

Potrzeba zmian budżetu europejskiego jest zrozumiała. Budżet powinien uwzględniać zmieniające się priorytety polityczne UE. Dlatego musi ewoluować. Zgadza się z Komisją, że lista wyzwań stojących przed Unią jest długa. Nie należy jednak zapominać, że budżet UE stanowi zaledwie 2,5% wydatków publicznych w UE. Jego reforma nie będzie miała przełomowego znaczenia dla konkurencyjności gospodarek państw członkowskich. Na wydatki budżetu europejskiego należy patrzeć z szerszej perspektywy - całości finansów publicznych.

Taka szersza perspektywa jest potrzebna zwłaszcza w odniesieniu do WPR, która oczywiście powinna podlegać dalszej ewolucji, aby lepiej odpowiadać wyzwaniom globalizacji oraz oczekiwaniom społecznym, ale z całą pewnością nie powinna podlegać ograniczeniu, czy to poprzez ograniczanie wydatków, czy też utratę jej wspólnotowego charakteru.

W debacie o modernizacji budżetu pojawiają się głosy, że najprostszym rozwiązaniem byłoby przesunięcie ciężaru finansowania dopłat bezpośrednich na budżety krajowe. Renacjonalizacja finansowania rolnictwa odbyłaby się jednak głównie kosztem mniej zamożnych państw członkowskich. Współfinansowanie krajowe dopłat nie będzie reformą budżetu tylko usunięciem wydatków budżetowych na rolnictwo poza światła reflektorów. Tymczasem Polsce będzie zależało na utrzymaniu wspólnotowego charakteru Wspólnej Polityki Rolnej.

Dyskusja nad budżetem Unii Europejskiej po 2013 r. powinna uwzględniać przede wszystkim proces rozszerzenia UE i wynikające stąd wyzwania integracyjne oraz strukturalne, w których sprostaniu WPR odgrywa ważną rolę, między innymi poprzez swój wkład w budowanie jednolitego rynku. Większość nowych państw członkowskich ma tradycyjnie charakter rolniczy. Jednym z priorytetów przeglądu budżetu europejskiego, powinno być dostosowanie go do największego jak dotąd zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego oraz potrzeb poszczególnych krajów w zakresie bodźców rozwojowych. Należy również zauważyć, iż cele takie jak wyrównywanie różnic pomiędzy regionami UE, budowanie równych warunków konkurencji, czy stabilizacja rynków, efektywnie może być realizowana wyłącznie na poziomie wspólnotowym.

Niepokój może budzić coraz częściej formułowany pogląd, że Wspólna Polityka Rolna, a także polityka spójności są politykami przeszłości. Dotychczasowe doświadczenie UE wskazuje, że wsparcie tych polityk jest korzystne dla Wspólnoty, czego najlepszym dowodem jest tempo wzrostu gospodarczego całej UE po ostatnich rozszerzeniach.

W przypadku nowych państw członkowskich, polityka rolna, w tym rozwój wsi, jest kluczowa dla powodzenia procesu doganiania (*catching-up*) najbardziej rozwiniętych krajów. Powodzenie tego procesu, zadecyduje o spójności, nie tylko w sensie ekonomicznym, ale też w wymiarze politycznym procesu integracji europejskiej. Europa pozbawiona spójności będzie miała problemy z formułowaniem wspólnych odpowiedzi na wyzwania globalizacji, takich jak konkurencja międzynarodowa, zmiany klimatyczne, dostarczanie dóbr publicznych.

Tendencja do ograniczania budżetu UE, którą obserwujemy od końca ubiegłej dekady jest zjawiskiem niepożądanym. Stałe ograniczenie wielkości wspólnotowego budżetu nie pozwoli Unii odpowiadać na wyzwania, które przed nią się pojawiają, w tym także wyzwania jakie stoją przed rolnictwem i rozwojem obszarów wiejskich.

Dyskusja o przyszłości Wspólnej Polityki Rolnej nie powinna koncentrować się na pytaniu jaka część budżetu UE powinna być przeznaczona na wsparcie wspólnotowego rolnictwa ale na propozycjach zmian we Wspólnej Polityce Rolnej tak by lepiej odpowiadała na oczekiwania społeczne, konsumentów, rolników i podatników. Specyfika sektora rolnego wymaga jego subsydiowania w celu dostarczania tzw. dóbr publicznych.

Ponadto, w świetle dalszej liberalizacji handlu światowego radykalne ograniczenie wsparcia sektora rolnego nie powinno wchodzić w grę, zwłaszcza wówczas, gdy równocześnie nałożono na rolników nowe obowiązki dotyczące ochrony środowiska, dobrostanu zwierząt czy jakości produkowanej żywności. Konkurenci europejskich rolników takich wymogów nie muszą respektować.

Reformy polityk finansowanych obecnie z budżetu UE nie powinny polegać na przesuwaniu finansowania z poziomu europejskiego na poziom narodowy, lecz na odpowiednich zmianach w prowadzeniu tych polityk. Reforma Wspólnej Polityki Rolnej nie może ograniczać się do zmian źródeł finansowania tej polityki.

Polska opowiada się przeciw renacjonalizacji WPR. Renacjonalizacja ma poważne wady.

- **Po pierwsze**, osłabia podstawy do obrony polityki rolnej jako polityki wspólnotowej, a zatem podważa sens jej prowadzenia.
- **Po drugie**, przenosi ciężar jej finansowania głównie na mniej zamożne kraje (wydatki na WPR w tych krajach stanowiłyby większą część ich PKB niż w krajach bardziej zamożnych).
- **Po trzecie**, może prowadzić do zachwiania konkurencji między rolnikami z różnych państw członkowskich; dzieje się tak wówczas, gdy dane państwo nie ma możliwości wsparcia rolnictwa z budżetu krajowego, bądź w sytuacji odwrotnej – gdy dane państwo chciałoby współfinansować swych rolników ponad wyznaczony w całej UE pułap. Nawet określenie ścisłych reguł stosowania renacjonalizacji może sprzyjać wzrostowi pomocy państwa w poszczególnych krajach oraz zachwianiu równych warunków konkurencji między rolnikami i doprowadzić do zakłóceń w funkcjonowaniu Jednolitego Rynku.

Nie można zapominać, iż ogromna wartość dodana budżetu europejskiego tkwi w zasadzie solidarności.

## 7. Zarządzanie kryzysowe

Dla stabilizowania produkcji najbardziej efektywne są istniejące mechanizmy interwencji rynkowej (ochrona celnej, refundacje eksportowe, bezpośrednia interwencja w postaci skupu interwencyjnego i inne) i ich zachowanie powinno być głównym postulatem Polski w tym zakresie. W przypadku jednak osiągnięcia porozumienia w ramach WTO, wzrost ryzyka rynkowego w rolnictwie unijnym będzie nieunikniony w perspektywie kilku-kilkunastu lat (pełne wdrożenie nowych zobowiązań). W tej sytuacji zasadne wydaje się rozważenie nowych mechanizmów zarządzania ryzykiem.

Mechanizmy zarządzania kryzysowego mogą jedynie łagodzić negatywne skutki odejścia od dotychczasowych mechanizmów interwencji i wsparcia rynkowego dla stabilności rynków i dochodów rolniczych, nie będą one jednak w stanie zrehabilitować istotnego spadku przychodów i poziomu dochodów w sektorze. Z tego też względu wskazane byłoby, postulowanie odpowiednich mechanizmów finansowych o charakterze strukturalnym, kierowanych do najsilniej dotkniętych regionów i kategorii socjalnych producentów, a być może także o dodatkowe środki na działania o charakterze osłonowym, łagodzące skutki społeczne tej nowej sytuacji.

Polska powinna wnioskować o utrzymanie i rozszerzenie instrumentu nadzwyczajnych środków wsparcia. Instrument ten, zastosowany np. w przypadku ptasiej grypy na rynku europejskim w 2006 r., powinien być rozszerzony o możliwość stosowania także w przypadku kryzysów rynkowych, wynikających z innych przyczyn niż skutki epidemii, np. w sytuacji szczególnie niskich cen rynkowych. W szczególności Polska powinna wnioskować o rozszerzenie mechanizmu prywatnego przechowalnictwa oraz instrumentu okresowego ograniczania podaży. Z uwagi na specyficzne uwarunkowania rynkowe i technologiczne, instrumenty te powinny być stosowane w sposób selektywny, tak aby zapewnić ich maksymalną skuteczność. W przypadku ograniczonej interwencji rynkowej, ważne byłoby także zwiększenia wsparcia dla tworzenia i funkcjonowania grup producentów rolnych.

Istotne są również mechanizmy finansowe o charakterze ubezpieczeń i dzielenia się ryzykiem, łagodzą one nie tylko negatywne konsekwencje nowej sytuacji dla stabilności dochodów rolniczych ale również skutki wydarzeń losowych takich jak np. susze. Rolnicy w Polsce, poza nielicznymi wyjątkami, nie stosują ochrony ubezpieczeniowej, uzależniając w pełni sytuację materialną od ryzyka wystąpienia katastrofy. Trwa poszukiwanie metody na powszechne ubezpieczenie upraw rolnych i zwierząt gospodarskich. Jednakże przykłady z innych państwa dowodzą, że rozwinięcie się efektywnego rynku ubezpieczeń rolnych bez pomocy państwa nie jest możliwe. Polska opowiada się za utworzeniem nowoczesnego i skutecznego systemu ubezpieczeń, w pełni odpowiadającego skali problemów przed jakimi stało i stoi europejskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa, uwzględniając wolumen produkcji, wartość majątku, rosnącą złożoność powiązań z przetwórstwem, rynkiem i rynkiem światowym. Polska jest gotowa do współpracy przy wypracowywaniu europejskiego modelu zarządzania kryzysowego jako mechanizmu współfinansowanego z budżetu wspólnotowego, np.: w oparciu o rozwiązania systemowe zaproponowane w ramach



reformy wspólnej organizacji rynku wina, gdzie w innowacyjny sposób zaproponowano finansowanie instrumentarium zarządzania kryzysowego ze środków EFRG. Zapoczątkowane w roku ubiegłym przez Komisję Europejską prace nad tym systemem powinny nabrać w najbliższej przyszłości realnego kształtu. Określone w Wytycznych Wspólnoty w sprawie pomocy państwa w sektorze rolnym i leśnym na lata 2007-2013 zasady udzielania pomocy w tym zakresie z budżetu krajowego są daleko niewystarczające wobec skali problemu z jakim borykają się państwa członkowskie po coraz częstszych suszach, powodziach, huraganach i innych zjawiskach klimatycznych.

Już w ubiegłym roku Polska składała propozycję utworzenia niezależnego specjalnego funduszu klęskowego, z którego mogłyby być wspierane państwa członkowskie po klęskach rolniczych - nieporównywalnych w skali z klęskami w infrastrukturze technicznej. Obecnie Polska proponuje dalej idące rozwiązania utworzenia nowego instrumentu zarządzania ryzykiem produkcji rolniczej finansowanego (współfinansowanego) z budżetu wspólnotowego.

## 8. Podsumowanie i rekomendacje

Polska pozytywnie ocenia funkcjonowanie WPR po 2003 r. WPR jest nowoczesną i skuteczną polityką rolną. Nie kreuje już nadwyżek żywności. Stosowane bezpośrednio wsparcie producentów jest bardziej efektywną metodą wspierania rolników w stosunku do wsparcia cenowego produktów rolnych. Polityka rozwoju obszarów wiejskich poprawia konkurencyjność sektora i warunki życia na wsi. Pod wieloma względami WPR uwzględnia oczekiwania konsumentów europejskich, ale także uwarunkowania zewnętrzne, liberalizując instrumenty, biorąc pod uwagę m.in. uwarunkowania istniejące w ramach WTO.

Podsumowując doświadczenie płynące z 3 lat członkostwa w UE można wysunąć następujące uwagi ogólne:

Przyszła Wspólna Polityka Rolna UE powinna:

- uwzględniać fakt, że rolnictwo ze względu na swój specyficzny charakter powinno być nadal wspierane w UE i nie powinno być w pełni poddane zasadom rynkowym;
- zachować swój wspólnotowy charakter (wspólne zasady funkcjonowania oraz finansowanie z budżetu UE). Wszelkie formy renacjonalizacji tej polityki, szczególnie w zakresie jej finansowania, stwarzałyby zagrożenie dla warunków konkurencji we Wspólnocie. Ewentualne dalsze zmiany WPR, wynikające zarówno z uwarunkowań wewnętrznych, jak i zewnętrznych, nie mogą podważać podstawowych zasad tej polityki, czyli zasady jednolitego rynku, zasady preferencji Wspólnoty, zasady jednolitości instrumentów oraz zasady solidarności finansowej;
- zapewniać równe warunki konkurencji w poszerzonej UE oraz wspierać budowanie konkurencyjności rolnictwa europejskiego na rynkach światowych;
- dążyć do uproszczenia istniejących instrumentów;
- w sytuacji gdy przed rolnictwem europejskim stawiane są nowe zadania, również te wynikające z rozszerzenia Unii Europejskiej oraz gdy na forum światowym dyskutuje się dalszą liberalizację rynków rolnych, gdy nakładamy na rolników nowe obowiązki dotyczące ochrony środowiska i dobrostanu zwierząt, nie można mówić o ograniczeniu wydatków na WPR. Obecna wysokość budżetu WPR jest konsekwencją i kosztem dotychczasowych reform, dzięki którym polityka ta jest bardziej efektywna.

***Uwagi szczególne:***

- Wszystko wskazuje na to, że I filar pozostanie głównym elementem wsparcia w ramach WPR. II filar odgrywa istotną rolę modernizacyjną i pro-rozwojową, należy więc dążyć do wzrostu znaczenia II filara, ale nie poprzez redukcję środków na I filar.

- W ramach systemu płatności bezpośrednich powinna obowiązywać jednolita stawka płatności na hektar we wszystkich krajach UE-27. UE powinna dążyć do uproszczenia systemu płatności bezpośrednich w przyszłości. Polska postuluje o przedłużenie stosowania systemu płatności bezpośrednich SAPS do 2013 r.
- Tempo wdrażania standardów w ramach zasady współzależności powinno mieć odbicie w tempie zwiększania poziomu płatności bezpośrednich. Całkowite wdrożenie instrumentu powinno zatem nastąpić w momencie, gdy Polska uzyska 100% płatności uzyskiwanych przez rolników w krajach UE-15, tj. w 2013 r.
- Zwiększenie poziomu modulacji w Polsce będzie istotną kwestią w przypadku ograniczenia w przyszłości puli środków na politykę wobec obszarów wiejskich.
- Polska ma duży potencjał wzrostu produkcji mleka. Obecnie na światowym rynku odnotowuje się duży popyt i rosnące ceny na produkty mleczarskie, dlatego też Polska będzie się domagać uzyskania w najbliższych latach zwiększenia krajowej ilości referencyjnej (kwoty mlecznej).
- W celu stabilizacji europejskiego rynku rolno-spożywczego, Polska powinna zabiegać o jak najdłuższe utrzymanie refundacji eksportowych, zwłaszcza w sektorach, które są szczególnie narażone na ryzyko wynikające ze zmniejszenia ceł (zboża, mięso, mleko).
- Polska będzie się domagać modyfikacji zasad wparcia eksportu zbóż z wolnego rynku tak, aby instrument ten mógł być skutecznie wykorzystywany również w krajach UE o gorszej lokalizacji wobec rynków zbytu.
- W przypadku sektora skrobi ziemniaczanej, Polska powinna postulować o utrzymanie kwotowania w tym sektorze, jednocześnie zabiegając o zwiększenie przysługującej jej kwoty skrobi z ok. 145 tys. t do 180 tys. t. Zdaniem Polski, powinno zachować się również możliwość częściowego powiązania wsparcia bezpośredniego (tj. płatności bezpośrednich) z produkcją skrobi.
- Polska powinna postulować o zachowanie wszystkich dotychczasowych instrumentów interwencji w dotychczasowym kształcie, nawet jeśli od dłuższego czasu nie były one stosowane lub nie wykorzystywano ich efektywnie w sposób ciągły. Utrzymanie tych instrumentów na wypadek wystąpienia sytuacji kryzysowych mogłoby stanowić siatkę bezpieczeństwa (*safety-net*). W przypadku, gdy w ramach WTO zostanie zawarte porozumienie, Polska opowiada się za utrzymaniem jak największej skali interwencji w ramach nowych ograniczeń<sup>7</sup>.
- W sektorze biopaliw, należy zwiększyć tzw. wspólnotową powierzchnię gwarantowaną objętą płatnościami do powierzchni roślin energetycznych. W nowych

---

<sup>7</sup> Ponadto Polska wskazuje na konieczność utrzymania przez UE możliwości stosowania w imporcie, dodatkowych instrumentów ochrony rynku – cen wejścia i SSG (specjalne klauzule ochronne umożliwiające nałożenie ceł dodatkowych w przypadku nieprzestrzegania w imporcie ceny progu lub przekroczenia przez import wielkości progowej).

krajach członkowskich, w przypadku płatności do roślin uprawianych na cele energetyczne, nie powinien obowiązywać mechanizm stopniowego dochodzenia do pełnej kwoty płatności obszarowej. Polska wyrazi zgodę na ewentualną liberalizację importu surowców biomasy z krajów trzecich pod warunkiem, że zostaną w pełni wykorzystane możliwości Wspólnoty w zakresie produkcji biomasy.

- Polska stoi na stanowisku, iż polityka rozwoju obszarów wiejskich jest kluczowym elementem, obok polityki spójności, dla procesu rozwoju i doganiania (*catching-up*) państw EU-15. Polska opowiada się, za sposobem przyznawania środków na II filar WPR, który uwzględni te potrzeby.
- Polska opowiada się za utworzeniem nowoczesnego i skutecznego systemu ubezpieczeń w pełni odpowiadającego skali problemów przed jakimi stoi europejskie rolnictwo i gospodarka żywnościowa.
- Jeżeli instrumenty interwencji rynkowej ulegną silnej redukcji, powinny powstać lub poszerzyć się instrumenty zarządzania kryzysami: mechanizm prywatnego przechowalnictwa, instrument nadzwyczajnych środków wsparcia, wsparcie grup producentów itp.

Na 21 listopada 2007 r. zapowiedziano publikację Komunikatu Komisji Europejskiej w sprawie oceny funkcjonowania WPR, a następnie przewiduje się prowadzenie konsultacji z krajami członkowskimi. W konsekwencji wiosną 2008 r. zostanie opublikowany spójny dokument, zawierający propozycje legislacyjne. Rada Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa podejmie decyzje o znaczeniu legislacyjnym w dalszej części 2008 r.

Konieczne jest zatem, niezwłocznie po opublikowaniu przedmiotowego dokumentu, przygotowanie stanowiska kraju w zakresie kwestii poruszanych przez KE, tak aby wypracować podstawę do prowadzenia uzgodnień w tym zakresie.

W tym celu w okresie poprzedzającym publikację dokumentu KE konieczne jest prowadzenie dalszych analiz oraz konsultacji celem pogłębienia spojrzenia na kwestie, które będą przedmiotem dyskusji w ramach *health check*. Należy przygotować się do różnych wariantów, jakie mogą pojawić się w ramach prowadzonej dyskusji.

Przy formułowaniu stanowiska w zakresie oceny funkcjonowania WPR musi być brane pod uwagę tempo i przebieg negocjacji DDA WTO oraz warunkowe ustalenia Konferencji Ministerialnej WTO w Hong-Kongu.

Jednocześnie nie można zapominać, iż dyskusja ww. tematy toczy się już w chwili obecnej na różnych forach i spotkaniach. W dniach 16-18 września 2007 r. miało miejsce nieformalne posiedzenie Rady Ministrów UE ds. Rolnictwa i Rybołówstwa, na którym poruszone zostały kwestie związane z przewidywaną tematyką *health check* (np. modulacja).

Ponadto przed zapowiedzianą na listopad 2007 r. publikacją Komunikatu KE w sprawie oceny funkcjonowania WPR, 12 września ukazał się dokument dotyczący przeglądu budżetu

wspólnotowego<sup>8</sup>. Dokument ten powinien być wnikliwie przeanalizowany przed przygotowaniem stanowiska Polski w zakresie oceny funkcjonowania WPR.

Stanowisko Polski w zakresie oceny funkcjonowania WPR powinno być spójne ze stanowiskiem Polski w sprawie przeglądu budżetu UE w latach 2008-2009.

---

<sup>8</sup> SEC(2007)1188 Komunikat Komisji *Reformowanie budżetu, zmienianie Europy: dokument dotyczący publicznych konsultacji w sprawie przeglądu budżetu w okresie 2008-2009.*